



Conseil de sécurité

Distr. générale
6 décembre 2023
Français
Original : anglais

Lettre datée du 4 décembre 2023, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

Conformément à la résolution [2677 \(2023\)](#) du 15 mars 2023, par laquelle le Conseil de sécurité m'a prié de lui présenter une étude d'impact distincte menée indépendamment de l'exécution par la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS) de son mandat de protection des civils, j'ai l'honneur de transmettre ci-joint le rapport de l'évaluation indépendante menée par Tamrat Samuel (voir annexe).

Le rapport comprend un examen des résultats obtenus par la Mission sur le plan de la protection des civils, ses failles, ses difficultés actuelles ou éventuelles, ainsi que les mesures qu'elle a prises pour étendre sa portée géographique, sa visibilité et sa présence dans l'ensemble du pays, ses capacités d'alerte rapide, d'analyse intégrée et d'intervention face aux crises, ainsi que sa coordination interne ou à l'échelle de l'Organisation des Nations Unies. Il recouvre également la question des moyens qui lui sont nécessaires pour remplir son mandat de protection des civils de manière plus active et plus percutante. Il présente pour finir des recommandations qui pourraient l'aider à renforcer ses activités à cet égard.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir faire porter le texte de la présente lettre et de son annexe à l'attention des membres du Conseil de sécurité.

(Signé) António Guterres



Annexe

Introduction

1. Dans sa résolution 2677 (2023), le Conseil de sécurité a prié le Secrétaire général de lui présenter une étude d'impact distincte menée indépendamment de l'exécution par la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS) de son mandat de protection des civils, axée sur la stratégie de protection des civils, à la suite de la réaffectation de plusieurs sites, l'état d'esprit des soldats et des agents de police, l'approche intégrée de la Mission et les obstacles qui l'empêcheraient d'accomplir son mandat, y compris toute obstruction par le Gouvernement hôte ou d'autres forces.

2. La présente étude est un examen des résultats obtenus par la Mission sur le plan de la protection des civils, ses failles, ses difficultés actuelles ou éventuelles, les mesures qu'elle a prises pour étendre sa portée géographique, sa visibilité et sa présence dans l'ensemble du pays, en recourant aux moyens disponibles, ses capacités d'alerte rapide, d'analyse intégrée et d'intervention face aux crises, le dialogue noué sur le plan local et sa coordination interne ou à l'échelle de l'Organisation des Nations Unies. Elle aborde la question des moyens qui lui sont nécessaires pour remplir son mandat de protection des civils de manière plus active et plus percutante. L'Expert indépendant commence par souligner les principales menaces pesant sur les civils. Il résume la stratégie de protection des civils de la MINUSS, en examine l'application et formule un certain nombre de recommandations qui pourraient aider la Mission à mieux s'acquitter de son mandat de protection des civils.

3. La méthode suivie comprend des études documentaires approfondies et de vastes consultations avec des entités des Nations Unies ou extérieures au système des Nations Unies ainsi qu'avec un échantillon représentatif des parties prenantes sud-soudanaises. La première phase a porté sur la collecte et l'étude de données clefs relatives à la protection des civils, la nature de la violence touchant les civils, ses causes profondes, les facteurs qui la déterminent et l'analyse des tendances et les enquêtes de perception, entre autres. Des réunions se sont tenues virtuellement et en présentiel avec des interlocuteurs clefs à New York, à Genève et au Soudan du Sud. Pendant la deuxième phase, l'Expert indépendant a conduit une mission de deux semaines au Soudan du Sud, du 16 au 27 octobre, pendant laquelle il s'est rendu dans des camps de déplacés à Djouba (Équatoria-Central) et à Bentiu (État de l'Unité), dans des sites de déplacés à Tamboura (Équatoria-Central) et à Kodok (État du Haut-Nil) et dans un site de protection des civils près de Malakal (Haut-Nil). Il a mené des consultations approfondies avec les principales parties prenantes, dont des représentants des communautés de déplacés, du Gouvernement, de la MINUSS, de l'équipe de pays des Nations Unies, d'organismes humanitaires, d'organisations non gouvernementales, de la société civile sud-soudanaise et du corps diplomatique, notamment de la région. Du 28 au 31 octobre, il s'est rendu à Addis-Abeba où il s'est entretenu avec des fonctionnaires de haut rang des Nations Unies pour passer en revue les dimensions régionales des questions de protection des civils dans le pays.

4. Tout au long de l'étude, l'Expert indépendant a été épaulé par une équipe technique constituée de représentants du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, de la MINUSS et de diverses sections du Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix et du Département des opérations de paix. Dans le présent rapport, il fait part de ses vues, de ses observations et de ses recommandations.

Nature des menaces pesant actuellement sur les civils au Soudan du Sud

5. Le mois de décembre 2013 a constitué un tournant décisif pour la nation nouvellement indépendante du Soudan du Sud, les divisions politiques ayant entraîné l'éruption d'un conflit armé dans tout le pays. La violence généralisée et les atrocités commises contre des civils ont touché plus de la moitié de la population et entraîné le déplacement de millions de personnes, nécessitant la mise en place de sites de protection des civils, tandis que des milliers de personnes cherchaient un refuge et une protection physique dans les bases de la MINUSS. Depuis, au moins 244 000 civils ont cherché protection dans huit complexes de la Mission dans le pays¹. Des milliers de vies ont été sauvées. Un accord de règlement du conflit conclu en 2015 a donné lieu à un bref répit, mais les combats ont repris en 2016, entraînant de nouveaux décès parmi les civils et des déplacements internes ou à travers la frontière.

6. À la suite de la signature de l'Accord revitalisé sur le règlement du conflit en République du Soudan du Sud de 2018, le conflit s'est considérablement atténué, tout comme les menaces physiques pesant sur les sites de protection des civils. La Mission a donc réaffecté en 2021 quatre des cinq sites de protection des civils, réaménagés en camps de déplacés, et transféré la responsabilité de la sécurité dans ces camps au Gouvernement.

7. Au niveau national, l'état de la sécurité au Soudan du Sud n'a jamais été aussi stable depuis des années. Le nombre d'affrontements opposant les signataires de l'Accord revitalisé a baissé. Les récents heurts ont été principalement de nature infranationale et intercommunautaire, même s'ils sont souvent liés à la dynamique politique au niveau national. Malgré le calme relatif et l'atmosphère de normalité, notamment dans la capitale, Djouba, des tensions latentes subsistent cependant et risquent, si elles ne sont pas bien gérées, d'entraîner des conflits majeurs. Les principales sources actuelles et éventuelles d'insécurité pour les civils sont examinées ci-après.

Menaces au niveau national

8. L'important retard accusé dans l'application de l'Accord revitalisé suscite une vive préoccupation. Les parties ont pris un an de retard dans la réalisation des objectifs de référence énoncés dans la feuille de route pour une fin pacifique et démocratique de la période de transition, signée en août 2022. Le degré de confiance demeure faible, malgré les quelques progrès accomplis depuis la constitution d'un Gouvernement unifié en février 2020. La formation et le déploiement d'une armée nationale unifiée, d'une force de police unifiée et d'autres forces de sécurité continuent de connaître d'importants retards, ce qui entrave la capacité du Gouvernement d'assumer pleinement la responsabilité de la sécurité de ses citoyens et de conduire des élections pacifiques comme prévu d'ici à décembre 2024.

9. Le Mouvement populaire de libération du Soudan dans l'opposition (MPLS dans l'opposition) est en proie à d'importantes dissensions et luttes intestines, provoquées ou exploitées parfois par le Mouvement populaire de libération du Soudan au Gouvernement (MPLS au Gouvernement). Un certain nombre de chefs de faction ayant leurs propres partisans armés se sont ralliés à lui ou ont rompu avec le MPLS dans l'opposition. Cette situation a suscité des tensions, des accrochages et des conflits directs, tandis que des villages et des populations étaient pris pour cible, les

¹ Voir S/2019/741, par. 7.

heurts se déroulant parfois selon l'appartenance ethnique, empiétant sur les conflits intercommunautaires évoqués ci-après.

10. Le conflit de faible intensité entre les Forces sud-soudanaises de défense du peuple et les groupes armés non signataires de l'Accord revitalisé continue d'entraîner des souffrances pour les civils. Les Forces de défense mènent des opérations de sécurité contre les forces non signataires, telles que le Front de salut national, actif en Équatoria-Central. Les deux parties sont accusées de commettre des violations des droits humains contre des civils.

Menaces au niveau infranational

11. Les conflits infranationaux sont aujourd'hui la source de la plupart des violences touchant les civils. La population du Soudan du Sud comptait 2,3 millions de personnes déplacées en juillet 2023.

12. Les affrontements intercommunautaires et la prolifération des armes continuent d'occasionner des pertes en vies humaines, des déplacements à grande échelle et de graves perturbations des moyens de subsistance concernant des dizaines de milliers de personnes. Les razzias de bétail et la transhumance du bétail sont des sources majeures de conflits intercommunautaires et deviennent plus meurtrières en raison de la prolifération des armes parmi les civils. Le gros du bétail, dans le pays, semble être détenu par de riches citoyens qui emploient et arment des jeunes en milieu rural pour défendre leurs intérêts.

13. La violence contre les femmes et les enfants est généralisée. Les civils les plus exposés au Soudan du Sud sont les femmes, les enfants, les personnes âgées et les personnes handicapées. Plus de 292 cas étayés de violences sexuelles liées au conflit ont été confirmés depuis 2022, dont les auteurs restent majoritairement impunis. En 2022, les enlèvements de femmes et de filles à des fins d'exploitation sexuelle ont augmenté, les viols et les viols collectifs étant traités comme des récompenses au cours des affrontements. Les enfants continuent de subir de graves violations telles que des violences sexuelles, le recrutement par des groupes armés, des enlèvements de plus en plus fréquents pendant les atteintes à la sécurité et des attaques contre des écoles et des hôpitaux (voir [S/2023/413](#), par. 15).

14. L'insécurité générale, l'absence d'environnement protecteur fondé sur des systèmes juridiques et judiciaires renforcés ou de force de police fiable, dépolitisée et unifiée, accentuent les cycles de violence intercommunautaire et l'impunité des violations des droits humains et entravent le retour des personnes déplacées dans leur lieu d'origine ou leur réinstallation en toute sécurité. L'insécurité, la carence en services de base et les effets des changements climatiques sont les principales raisons invoquées par les personnes déplacées pour expliquer leur réticence à quitter les camps.

15. La militarisation du Nil est un problème de sécurité. Des acteurs lourdement armés, ayant parfois une affiliation ou un programme politique, établissent le long du Nil blanc, à des fins d'extorsion, des points de contrôle illégaux, lesquels menacent les vies et perturbent la navigation et l'acheminement des produits de première nécessité de Djouba vers le nord, devenu la principale voie d'approvisionnement par voie fluviale vers les régions septentrionales, depuis l'éruption du conflit au Soudan et la désorganisation des mouvements à travers la frontière terrestre entre les deux pays.

Facteurs pouvant exacerber la violence contre les civils

16. Les changements climatiques et les facteurs environnementaux aggravent les souffrances et l'insécurité d'un grand nombre de civils dans tout le pays. Les crises induites par un changement de climat ont intensifié les violences intercommunautaires parmi les communautés d'éleveurs et d'agriculteurs. Les inondations dans le bassin du Nil blanc ont déplacé des populations entières et augmenté considérablement le nombre de résidents de certains camps de déplacés. Celui de Bentiu (État de l'Unité) par exemple s'est transformé en île, entouré d'eaux de crue, protégé uniquement par les digues entretenues par la MINUSS en coordination avec des acteurs humanitaires et les autorités nationales (voir figures I et II). Bon nombre de personnes ayant fui leurs habitations à la suite des inondations ont peu de chances de réintégrer leur lieu d'origine dans un avenir proche quand bien même les autres problèmes de sécurité étaient réglés. La sécheresse prolongée a détruit les pâturages dans d'autres régions.

17. Le conflit au Soudan, qui a éclaté en avril 2023, a entraîné l'afflux au Soudan du Sud à ce jour de près de 400 000 personnes (principalement des Sud-Soudanais, mais aussi des réfugiés soudanais et d'autres nationalités), mettant à rude épreuve les ressources limitées des communautés d'accueil sud-soudanaises et les capacités surexploitées des organismes humanitaires. Il a eu de graves conséquences sur les services de base dans les États septentrionaux et entraîné une hausse importante des prix et une pénurie de produits de base. Les tensions entre les nouveaux arrivants et les populations des zones frontalières, comme celles de l'État du Haut-Nil, sont préoccupantes.

18. L'insécurité alimentaire et les carences en services de base sont des facteurs majeurs de déstabilisation pour les civils. La part du budget national allouée aux besoins humanitaires demeure minime. Alors que les fonds consacrés à l'action humanitaire s'amenuisent au niveau mondial, le Soudan du Sud connaîtra une réduction de 50 % du financement humanitaire déjà limité qui lui est accordé, une situation qui est à même d'accroître les tensions et l'insécurité concernant les civils et les acteurs humanitaires.

19. Les facteurs socioéconomiques, notamment la pauvreté écrasante et la disparité des revenus sont d'autres sources éventuelles de tensions. Quelque 82 % de la population sud-soudanaise vit en-deçà du seuil de pauvreté. Le secteur du pétrole et du gaz, principale source de recettes nationales, a engendré un niveau de richesse non négligeable, dont la plupart des Sud-Soudanais n'ont, hélas, pas bénéficié. Les acteurs de la société civile, entre autres, dénoncent l'absence d'investissements dans la lutte contre la pauvreté et les services essentiels, ainsi que la corruption endémique.

20. Le risque de violence liée aux élections est une préoccupation majeure sur le plan de la sécurité pour bon nombre de Sud-Soudanais. On ne sait toujours pas si des élections auront lieu en 2024, ni quel type d'élections. La plupart des conversations engagées font ressortir cependant le risque élevé de violence qui pourrait éclater pendant l'année à venir. La MINUSS a indiqué qu'elle élaborait une stratégie pour remédier aux problèmes liés à la protection des civils découlant de la violence à motivation politique.

Figure I
Camp de déplacés de Bentiu, actuellement une masse terrestre isolée, entourée de terrains inondés et protégée par des digues



Crédits photos : Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés/Andrew McConnell

Figure II
Les terres agricoles et les pâturages de l'État de l'Unité sont envahis par les eaux de crue



Crédits photos : MINUSS

Stratégie de protection des civils de la Mission

21. On entend par mandat de protection des civils, dans une opération de maintien de la paix des Nations Unies, les « activités intégrées et coordonnées menées par toutes les composantes civiles et en tenue d'une mission en vue de prévenir, dissuader et combattre, par tous les moyens nécessaires, y compris la force létale, les menaces de violence physique pesant sur les civils, dans la limite des capacités dont dispose la Mission et dans ses zones de déploiement, sans préjudice de la responsabilité de l'État hôte »². La protection des civils a été au cœur du mandat de la Mission depuis sa création en 2011. Elle est devenue sa priorité depuis l'éruption de la guerre civile en 2013.

22. Le 17 février 2023, la MINUSS a révisé sa stratégie de protection des civils, laquelle prévoit une démarche globale tenant compte des questions de genre et axée sur les personnes et met l'accent sur des partenariats stratégiques avec des acteurs extérieurs. Les menaces contre la sécurité des civils sont regroupées en deux catégories principales :

a) les **menaces infranationales** sont suscitées par des acteurs ou des machinations politiques, tout en se manifestant au niveau local. Les rivalités préexistantes entre les chefs d'opposition armés, les tensions ethniques et les conflits liés aux biens communaux sont aggravés par la manipulation, entraînant des conflits violents, des enlèvements, des meurtres, des violences sexuelles et des déplacements forcés ;

b) les **menaces intercommunautaires** sont de nature pérenne et fondamentalement circonscrites à un lieu précis. Elles peuvent également être cycliques ou saisonnières et se caractériser par des affrontements récurrents entre diverses populations, motivées par la rivalité autour des ressources naturelles et exacerbées par les perturbations du climat telles que les sécheresses et les inondations.

23. Cinq objectifs stratégiques clefs sont recensés : renforcer la capacité du Gouvernement de protéger les civils et de rendre compte de ses actes au moyen d'une mobilisation politique, promouvoir la coexistence pacifique en s'attaquant aux causes profondes des conflits intercommunautaires, encourager l'application du principe de responsabilité par l'intermédiaire d'initiatives de renforcement des compétences, garantir une participation inclusive au processus de paix et aux élections et dissuader la violence contre les civils par la voie d'un déploiement préventif, d'une meilleure gestion de l'information et d'un repositionnement stratégique des biens.

24. La stratégie s'articule autour de trois volets de protection des civils :

a) **Volet 1 (protection par le dialogue et la concertation)** : les activités menées visent à appuyer l'application de l'Accord revitalisé, à garantir la participation élargie de toutes les parties prenantes au processus de paix et aux élections et à préconiser le respect du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme. La concertation politique préventive et la médiation aux niveaux national et infranational sont au cœur de ce volet.

b) **Volet 2 (octroi d'une protection physique)** : les activités menées visent à répondre de manière active aux menaces pesant sur les civils au moyen d'une intervention destinée à prévenir la violence et à sécuriser les populations civiles en

² Département des opérations de paix des Nations Unies, « The protection of civilians in United Nations peacekeeping », mai 2023, par. 13, disponible à l'adresse suivante : https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/2023_protection_of_civilians_policy.pdf.

cas de violence physique imminente ou en cours, en assurant une protection physique et en prenant des mesures réactives.

c) **Volet 3 (création d'un environnement protecteur)** : les efforts portent sur le renforcement de la capacité des acteurs nationaux de protéger les civils. Au-delà du renforcement des capacités et de l'assistance technique apportée aux secteurs de la justice et de la sécurité, y compris pour l'administration et la sécurité des camps de déplacés qui ont été réaffectés, la Mission cherche également à investir dans des mesures et des partenariats stratégiques à plus long terme pour s'attaquer aux facteurs de conflit et appuyer des solutions durables concernant les personnes déplacées.

25. Outre l'équipe spéciale de planification d'une intervention intégrée au quartier général de la Mission, les dispositifs de coordination comprenant des organismes des Nations Unies et des intervenants humanitaires sur le terrain ont été renforcés en juillet 2023 à l'aide d'un mécanisme permanent consacré à la coordination de la protection des civils.

Application de la stratégie de protection des civils de la Mission

Protection dans les sites de protection des civils et les camps de déplacés

26. En 2013, après l'éruption de violences généralisées, la MINUSS a créé cinq sites de protection des civils à Djouba, Wau, Bentiu, Bor et Malakal et placé des milliers de civils déplacés sous sa protection. Son rôle consistant à leur fournir une protection a été largement salué, y compris par les personnes déplacées consultées au cours de l'évaluation.

27. Certains interlocuteurs ont qualifié la réaffectation de quatre sites en 2021, transformés par la suite en camps de déplacés, mise en place par l'ancien Représentant spécial du Secrétaire général, de décision positive et courageuse. Des acteurs gouvernementaux ont salué la transition comme une confirmation de leur aptitude à s'acquitter de leurs responsabilités et attendu avec intérêt la transition du dernier site restant de protection des civils à Malakal.

28. Des représentants de personnes déplacées, d'organisations humanitaires et de la société civile sud-soudanaise estiment en revanche que la réaffectation a été précipitée, n'a pas fait l'objet de concertations suffisantes, notamment avec les personnes déplacées et les chefs autochtones, et a eu des effets néfastes sur la sûreté et la sécurité de ces dernières. Ils ont cité entre autres préoccupations le manque de capacité et de volonté du Gouvernement, la prolifération des armes dans les camps, les flambées de violence, y compris domestique, la violence sexuelle et fondée sur le genre et la violence sexuelle visant les femmes et les filles, qui sont particulièrement exposées au risque de viol lorsqu'elles ramassent du bois de chauffage ou se soulagent à l'extérieur du camp, les problèmes de protection des enfants, les violences intercommunautaires et l'impunité des violations des droits humains. Ils ont également souligné la corruption et le manque de professionnalisme de la police.

29. Il importe dans le même temps de noter que depuis la réaffectation, aucune atteinte majeure à la sécurité n'a été constatée dans les camps de déplacés. Selon la MINUSS, le professionnalisme de la Police nationale sud-soudanaise inspire une confiance grandissante, comme en témoignerait le nombre croissant de plaintes déposées auprès d'elle par les personnes déplacées. Lors des échanges dans des camps de déplacés, il a été constaté que la Police nationale s'efforçait d'accroître son degré de professionnalisme.

Retour des personnes déplacées

30. La plupart des chefs locaux dans les camps de déplacés attribuent la réticence des résidents à rentrer chez eux à l'absence de force de police unifiée, apolitique, professionnelle, répondant de ses actes, sur laquelle ils puissent compter, à l'insuffisance des services d'enseignement et de santé ainsi qu'aux inondations et aux problèmes liés aux terres et aux biens. Ils se sont par exemple dits préoccupés par l'incapacité de la Police nationale sud-soudanaise de secourir des centaines de femmes et d'enfants qui avaient été enlevés ou d'empêcher des meurtres de personnes âgées par les membres d'une communauté rivale.

31. Pour bon nombre de personnes déplacées, le problème le plus pressant est la pénurie de produits de première nécessité comme la nourriture et les médicaments. C'était la question urgente, voire la seule que les personnes déplacées ont souhaité évoquer lors des échanges avec l'Expert indépendant. Elles ont lancé des appels désespérés en faveur d'une augmentation de l'aide alimentaire, soulignant qu'elles en étaient réduites à manger des bulbes de lis pour survivre. La récente interruption, à titre provisoire, de la distribution de nourriture par le Programme alimentaire mondial dans le camp a entraîné des manifestations. Alors que l'aide humanitaire internationale était réduite, le Gouvernement n'est pas intervenu pour remédier aux carences ou augmenter les services de base, ce qui a conduit à la dégradation des conditions d'existence dans les camps de déplacés. À Bentiu, des déplacés ont exprimé le souhait de réintégrer leur lieu d'origine, mais leurs habitations restent submergées par les eaux de crue et ils ne peuvent pas cultiver leurs champs en l'état.

Site de protection des civils à Malakal

32. La situation dans le site de protection des civils de Malakal a été marquée par un calme précaire après les violents affrontements des mois de mai et de juin 2023 entre les résidents shilluk et nuer, au cours desquels 25 personnes auraient été tuées. Les effets délétères de ces affrontements continuent de se faire sentir. Un profond sentiment de victimisation et d'amertume subsiste parmi les Shilluk qui continuent de résider dans le camp et les Nuer qui se sont réinstallés à proximité de la ville de Malakal après les accrochages. Les représentants des deux communautés se sont plaints (du point de vue de leur interprétation respective des événements) de ce que la Mission ne soit pas rapidement intervenue pour empêcher les pires violences. Le risque d'une reprise de la violence sur le site reste élevé et il sera essentiel que la Mission poursuive ses activités de surveillance et d'évaluation et fasse montre de vigilance. Les représentants des autorités locales, qui critiquent vivement ce qu'ils qualifient d'incapacité de la Mission de protéger les résidents nuer, se sont promis de prendre en charge la sécurité du site dans un avenir proche, malgré la procédure de réaffectation requise prévue par le Conseil de sécurité, une perspective que les résidents shilluk actuels ne verront probablement pas d'un bon œil.

33. Les violences des mois de mai et de juin ont fortement mis en relief des problèmes inhérents à la protection des civils par les forces de maintien de la paix des Nations Unies dans des contextes complexes tels que le Soudan du Sud, en particulier à Malakal, où les effets de la transition politique nationale difficile, qui connaît un retard, sont aggravés par des conflits locaux aux multiples facettes, souvent exploités par les acteurs politiques nationaux, et par une faible gouvernance, en particulier dans les secteurs de la justice et de la sécurité.

34. Dans l'analyse après action de l'intervention de la Mission, face aux événements violents, il a été constaté que les mesures rapides et décisives qu'elle avait prises, au quartier général de Djouba et au bureau local de Malakal, ainsi que l'intervention des forces de sécurité gouvernementales avaient permis d'éviter une catastrophe plus importante et d'épargner de nombreuses vies. Il ne fait aucun doute que le bilan aurait

pu être plus lourd. La Mission a cependant répertorié un certain nombre d'insuffisances et de failles qui serviront d'enseignements au cours de préparations futures, notamment en ce qui concerne l'alerte rapide, la prévention et une intervention prompte. Elle devra en priorité assurer un suivi systématique pour remédier aux failles et aux insuffisances qui ont été constatées et mener une surveillance étroite et constante de la situation.

35. Les enseignements tirés de la réaffectation des quatre sites de protection des civils devraient grandement éclairer la planification de celle du site de protection des civils de Malakal. Les organisations non gouvernementales ont salué la création d'un groupe de travail chargé de la réaffectation de Malakal, comprenant des représentants d'organisations non gouvernementales internationales, comme un premier pas positif vers un processus plus consultatif et plus inclusif. L'absence de représentation directe des populations touchées suscite néanmoins des inquiétudes. Les interlocuteurs soulignent que la réaffectation du site de protection des civils de Malakal devrait être fondée sur des objectifs de référence et d'étape adaptés, concernant la capacité du Gouvernement de maintenir la sécurité et d'assurer la protection.

Au-delà des sites de protection des civils et de la protection statique

36. À la suite de la réaffectation en 2021 des quatre sites de protection des civils, transformés en camps de déplacés, et du transfert des responsabilités aux autorités nationales sur les plans administratif et de la sécurité, la MINUSS a commencé à réorienter ses efforts, repositionnant ses capacités et moyens sur les plans militaire et policier, passant de la protection physique statique dans les sites de protection des civils à la protection des civils dans tout le pays, renforçant les capacités du Gouvernement et sa responsabilité de rendre des comptes en la matière. Elle le fait en élargissant son appui aux institutions de l'État ayant des responsabilités liées à la protection des civils, en adoptant un dispositif plus mobile et en étendant sa présence et sa visibilité dans des régions plus vastes, en visant notamment de manière active les zones sensibles dans tout le pays.

37. Cette réorientation nécessite des ressources, comme l'a souligné la Mission. Elle devra continuer de faire les ajustements internes et les reconfigurations nécessaires et utiliser de façon plus synergique son personnel et ses biens. Comme pour les réglages apportés au dispositif de déploiement de la force visant à en accroître la mobilité, la « réaffectation » d'un certain nombre de membres du personnel civil qui seront le noyau d'une éventuelle future équipe électorale en préparation à l'assistance que la Mission devrait apporter sur ce plan en 2024, illustre bien cet effort, même si la marge de manœuvre sur le plan de l'effectif reste réduite.

Protection par la concertation et le dialogue

38. Dans le cadre de la démarche à trois volets précitée de la stratégie de protection des civils de la MINUSS, cette dernière, à juste titre, a accordé la priorité au premier volet (protection par le dialogue et la concertation). Bien qu'une présence militaire bien visible dans des zones sensibles éventuelles ou instables et le recours aux patrouilles militaires et de la police des Nations Unies soient essentiels pour dissuader et désamorcer les flambées de violence, il existe des limites à ce qu'ils peuvent accomplir en soi. Il s'agit d'interventions qui sont de nature tactiques. Même si la Mission dispose d'un important effectif en tenue, son influence sur le plan de la prévention et de l'atténuation des effets des conflits dépend principalement de son intervention politique et de sa mobilisation aux niveaux national et local.

39. Cette fonction occupera une place encore plus centrale, alors que le pays entre dans une année électorale qui pourrait être instable et que la MINUSS étend et renforce ses engagements. Les voies de communication et de concertation bien

établies dont elle dispose avec les acteurs clés à tous les niveaux devraient donc être étendues et renforcées davantage, et bien coordonnées (en gardant à l'esprit les synergies existant entre les conflits locaux et la politique au niveau national) afin d'optimiser son influence en matière de protection des civils.

40. Pour être efficaces, le dialogue et la concertation, en particulier au niveau local, doivent continuer d'être associés à l'action menée dans le cadre des deux autres volets de la stratégie (octroi d'une protection physique et création d'un environnement protecteur) et appuyés par eux. La mise en place d'une base opérationnelle temporaire à Tamboura illustre l'importance de l'adoption par la Mission d'une approche intégrée.

Protection physique

41. L'action au niveau du deuxième volet (octroi d'une protection physique) demeure vitale sur le plan de l'intervention de la Mission en matière de protection, face à des menaces imminentes ou persistantes contre la sécurité physique des civils. Il lui est donc essentiel de se tenir prête à agir rapidement et de manière décisive. Cela ne signifie pas pour autant qu'elle doive recourir à la force à chaque occasion, au risque d'être entraînée dans des conflits et de perdre son impartialité. Comme le souligne l'équipe de direction de la Mission, même après le déclenchement d'affrontements meurtriers, le rôle de la Mission n'est pas de s'ingérer en recourant à la force pour mettre fin aux combats. Elle doit continuer de se concentrer sur la protection des civils.

42. Selon le commandant de la force, celle-ci est déployée en 25 lieux, ce qui ne lui permet de couvrir qu'environ un vingt-cinquième de la surface du pays. Par le remaniement en cours de son dispositif de déploiement, elle compte étendre sa portée à environ un seizième du pays au moyen des capacités existantes.

43. En s'appuyant sur la pratique récente du déploiement de bases opérationnelles temporaires, 11 nouveaux sites ont été recensés en vue d'un déploiement à plus long terme d'ici le mois de mars 2024, avant le début de la prochaine saison des pluies (avril-novembre), lequel sera dans un premier temps opéré par la force de la Mission (voir cartes 1 et 2). Ce déploiement supplémentaire aura une fonction de règlement des conflits qui pourra être maintenue pendant la période électorale. Selon le commandant de la force, l'éventualité d'une montée des tensions et de la violence avant, pendant et après les élections prévues en 2024 exigera de la force qu'elle soit bien positionnée à l'avance. Ces déploiements devraient être planifiés et exécutés également en vue d'appuyer l'instauration de conditions sûres au retour dans leur lieu d'origine des personnes déplacées.

44. Ce dispositif de déploiement préventif doit être étayé par un état d'esprit et une disposition des troupes et des commandants à agir rapidement et fermement, dans le cadre des règles d'engagement de la force, pour protéger les civils se trouvant sous la menace imminente de violence, à être prêts à mener des missions difficiles dans des zones où les conditions physiques et de sécurité sont éprouvantes et, conformément à la stratégie globale de la mission, à collaborer au sein d'équipes intégrées avec le personnel d'autres composantes de la Mission et à se conformer aux normes de conduite les plus strictes dans les rapports avec les civils, en particulier les femmes, les enfants et d'autres personnes vulnérables.

45. Les interlocuteurs ont souligné la nécessité d'innover et d'investir davantage dans des capacités appropriées afin de régler les problèmes persistants du contexte opérationnel du Soudan du Sud, notamment les conditions géographiques défavorables et l'absence d'infrastructures routières. Les principaux besoins de la

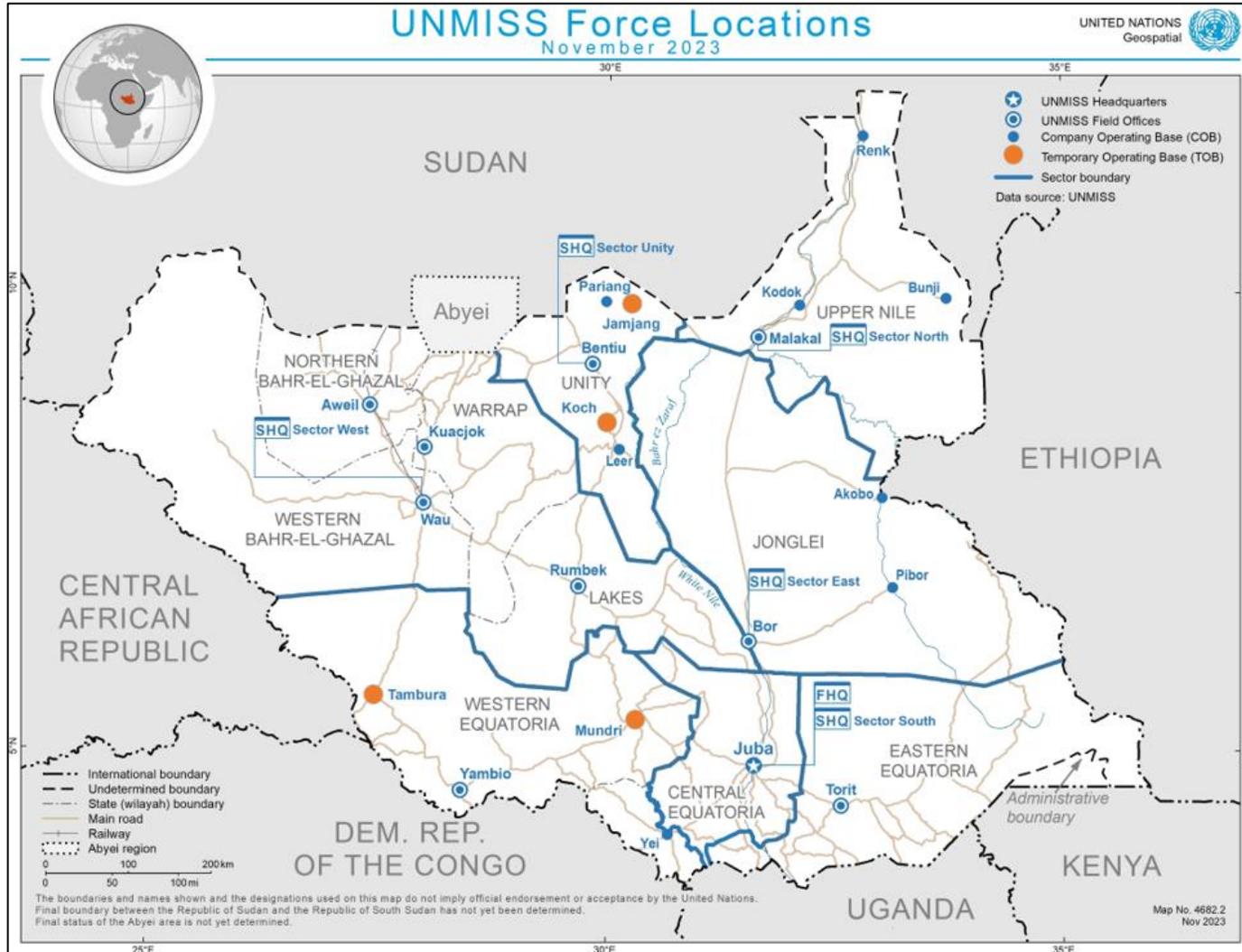
force et de la police des Nations Unies ont été recensés dans une récente évaluation interne des capacités de l'ONU.

46. La Mission estime que les ressources supplémentaires qu'elle a demandées permettraient à 600 soldats d'être disponibles pour des tâches mobiles, y compris une action rapide en cas de conflit. L'acquisition proposée de véhicules tout-terrain et amphibies supplémentaires devrait considérablement réduire les contraintes de mobilité de la force et lui permettre d'effectuer davantage de patrouilles motorisées et pédestres (y compris de nuit) et d'adopter un dispositif plus offensif pour assurer la liberté de circulation et la sécurité sur le Nil.

47. Bien que les travaux d'amélioration des routes accomplis par la Mission, visant à lui permettre d'y accéder plus facilement pour mener ses activités de maintien de la paix, aient été louables, il demeure préoccupant qu'un plus grand investissement dans les routes ait été qualifié principalement d'intervention sur le plan du développement ne pouvant se justifier comme une action de maintien de la paix. Au Soudan du Sud, des travaux routiers ciblés permettraient à la Mission de renforcer son action de protection tout en permettant à la communauté d'en tirer profit, comme cela a été le cas au cours d'autres opérations de paix.

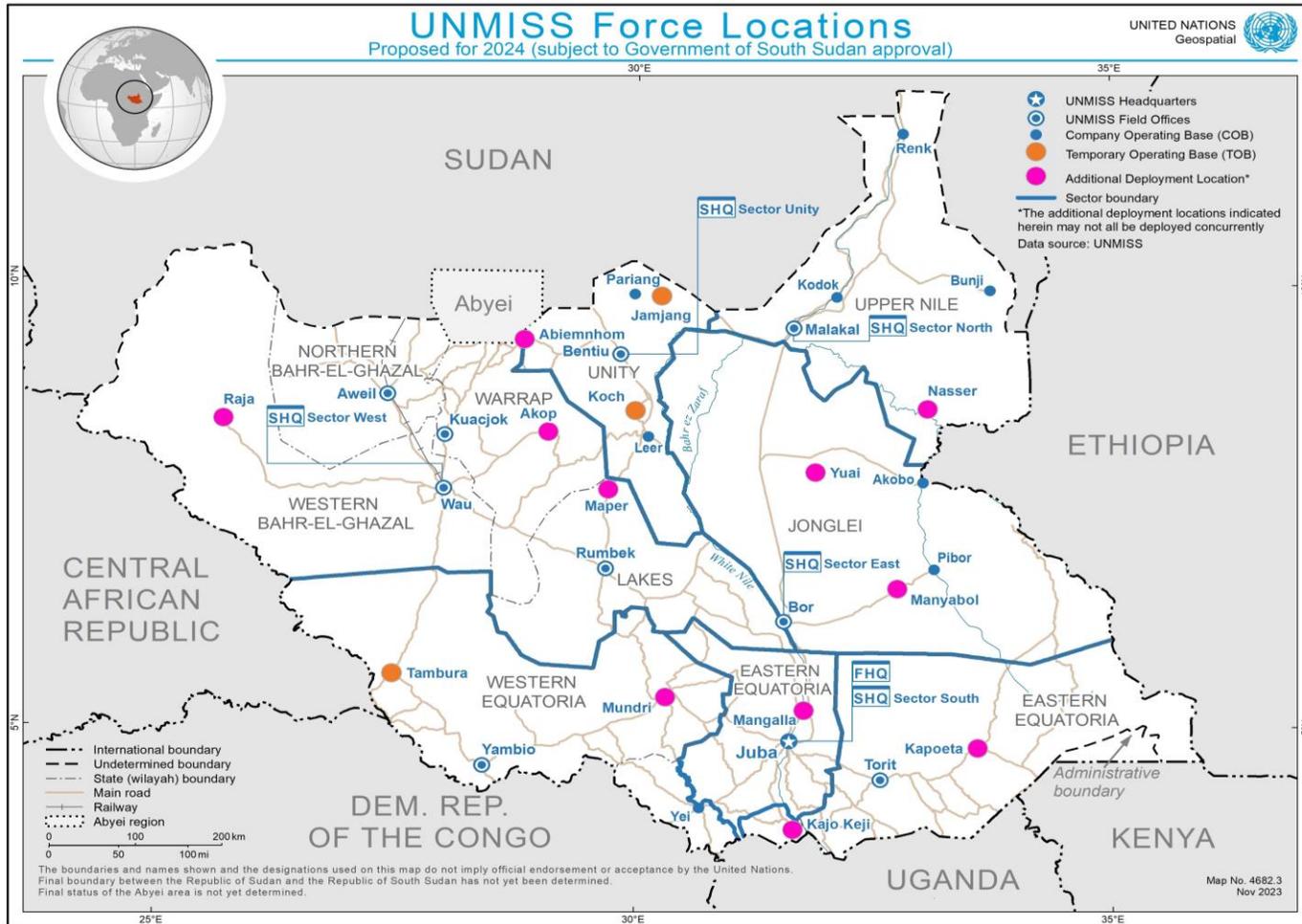
Carte 1

Présence actuelle de la MINUSS dans l'ensemble du Soudan du Sud



Carte 2

Présence planifiée de la MINUSS en 2024 avec 11 sites supplémentaires



Rôle des composantes civiles de la Mission dans la création d'un environnement protecteur

48. Alors que la Mission s'efforce d'étendre sa portée et de s'acquitter de ses responsabilités en matière de protection des civils de manière plus active, le rôle de ses composantes civiles sur les plans de la mobilisation locale, de la réconciliation, de la consolidation de la paix et de l'amélioration de l'espace civique et politique, menées en étroite coordination avec le personnel en tenue, devient de plus en plus crucial. Il recouvre ses équipes chargées des affaires civiles et des droits humains et ses composantes consacrées aux questions de genre, à la protection de l'enfance et aux services consultatifs, ainsi que les spécialistes de la liaison avec la population locale.

49. De l'avis général, cette forme de participation de l'ensemble de la Mission, où les éléments civils jouent un rôle de premier plan, a été efficace. Elle donne un sens concret à la politique consistant à passer d'une approche de protection physique essentiellement statique dans les sites de protection des civils à une approche plus large visant à favoriser un environnement protecteur dans tout le pays. Dans le même temps, quelques entités extérieures au système des Nations Unies estiment que l'on compte encore trop sur les déploiements d'agents en tenue comme principale forme d'intervention, face aux besoins de protection des civils. Cela ne doit en aucun cas être interprété comme une diminution de la nécessité et de la responsabilité de la Mission d'assurer une protection physique aux civils.

50. La capacité de la Mission de faire participer étroitement et de manière coordonnée l'équipe de pays des Nations Unies revêt également une importance vitale, tant dans l'immédiat qu'à long terme. Si la MINUSS a obtenu la participation de certains acteurs de la société civile à ses activités, d'autres ont observé qu'elle pourrait bénéficier considérablement de leurs connaissances et relations locales si cette participation était plus étroite.

Renforcement des capacités nationales

51. Une part importante des activités de la Mission au titre du troisième volet de la stratégie de protection des civils est axée sur le renforcement des capacités des institutions et des acteurs nationaux, en particulier au niveau de l'appareil de justice et de sécurité. Il s'agit d'aider l'État à améliorer ses capacités de protéger ses citoyens par la voie d'institutions responsables et efficaces et à donner aux citoyens les moyens d'édifier une société civile solide, en contraignant l'État à s'acquitter de ses obligations.

52. Le fait d'encourager un environnement qui permette d'amener les auteurs de violations des droits humains à répondre de leurs actes fait partie intégrante de l'approche de la Mission à la protection des civils. À cet égard, les composantes de la Mission relatives à l'état de droit, aux droits humains, à la police, aux affaires civiles et aux questions de genre collaborent étroitement avec le secteur de la justice, les Forces sud-soudanaises de défense du peuple, la Police nationale sud-soudanaise et le Ministère du genre pour renforcer les capacités nationales de demander des comptes, avec plus ou moins de succès.

53. Les violences sexuelles et fondées sur le genre exposent les femmes et les filles à des menaces considérables au Soudan du Sud. Bien que le Gouvernement sud-soudanais ait pris des mesures pour lutter contre ces violences, notamment par la création d'un tribunal spécial et l'engagement de poursuites militaires, faute de volonté politique et d'investissement dans le système judiciaire, le climat devient propice à de tels crimes.

54. Les sections de la Mission consacrées à l'état de droit, aux droits humains, aux affaires civiles et aux questions de genre collaborent au renforcement des capacités du Ministère de la justice pour ce qui est d'instruire et de juger les crimes de violence sexuelle et fondée sur le genre. Les efforts portent notamment sur la sensibilisation des populations aux procédures judiciaires.

55. Un soutien supplémentaire du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la coordination des efforts sont essentiels pour renforcer les capacités et la responsabilité de la Police nationale sud-soudanaise d'avoir à répondre de ses actes, en particulier dans des domaines tels que les enquêtes sur les violences sexuelles et fondées sur le genre et le droit international. La sensibilisation du public par la radio et d'autres médias pourrait être renforcée en collaboration avec les dirigeants locaux et les chefs traditionnels.

Solutions à long terme

56. La mise en place d'un système de gouvernance viable fondé sur l'état de droit dans un pays jeune comme le Soudan du Sud est une entreprise de longue haleine qui va bien au-delà du mandat et de la durée de vie de la Mission. Une opération de paix comme la MINUSS n'est pas le partenaire à long terme du Soudan du Sud sur le plan de l'édification de ses institutions. Il convient donc de ne pas surestimer ce qu'elle peut accomplir à cet égard. L'investissement modeste réalisé aujourd'hui en vue de préparer la mise en place d'institutions et de capacités pourrait toutefois avoir une valeur durable concernant l'institutionnalisation de la protection des civils dans le système de gouvernance.

57. Pour les raisons précitées, les activités de la Mission relatives au renforcement des capacités doivent être étroitement liées à celles de l'équipe de pays des Nations Unies et ancrées dans une approche intégrée et cohérente à l'échelle de l'Organisation, visant à définir des solutions durables aux problèmes de fond ayant trait à la protection des civils. Le fait de garantir une telle cohérence est très pertinent pour le rôle que jouerait l'ONU au Soudan du Sud après le retrait de la MINUSS et peut aider le pays à instaurer un environnement de protection plus durable. Il convient également de renforcer le rôle de premier plan que joue le Gouvernement sur le plan de la protection des civils.

Rôle double de la police des Nations Unies

58. La police des Nations Unies assure la sécurité physique des civils et mène des activités de renforcement des capacités pour épauler la Police nationale sud-soudanaise, en se concentrant sur la police de proximité et en intervenant en cas de violence sexuelle et fondée sur le genre, par l'adoption d'une approche centrée sur les personnes rescapées. Elle est entièrement responsable de la sécurité sur le site de protection des civils de Malakal. La situation dans le camp restant tendue, elle devra redoubler de vigilance et être prête à réagir face à toute flambée de violence, notamment en tirant des enseignements des violences survenues aux mois de mai et de juin 2023. Le déploiement de patrouilles féminines dans le camp est une pratique positive qui devrait permettre aux femmes et aux jeunes filles de signaler plus aisément des soucis particuliers.

59. La police des Nations Unies et le Groupe de la protection des femmes devraient coordonner conjointement leurs efforts visant à remédier à l'absence de protection adéquate des femmes et des filles qui risquent d'être violées lorsqu'elles quittent les camps de déplacés et le site de protection des civils de Malakal. Bien que la police des Nations Unies donne la priorité à la parité femmes-hommes et au renforcement

des compétences des agentes, le faible niveau de connaissance de l'anglais parmi ces dernières est problématique. L'absence d'arabophones parmi les agents de la police des Nations Unies a également été soulignée comme un obstacle.

60. Des élections cruciales étant prévues en 2024, la police des Nations Unies devrait évaluer sa capacité de fournir l'appui et les conseils nécessaires aux organes de sécurité nationaux pour veiller au déroulement d'élections pacifiques.

Surveillance, alerte rapide, analyse conjointe et intervention rapide

Surveillance, alerte rapide et analyse

61. De l'avis de la plupart des interlocuteurs, la MINUSS a continué d'améliorer ses capacités sur les plans du suivi, de la collecte d'informations et de données, de la vérification et de l'analyse intégrée. La prise de décisions par l'équipe de direction de la Mission repose sur une analyse qui est intégrée à son quartier général sur la base de rapports et d'analyses réguliers provenant de ses bureaux locaux. Elle s'est déclarée satisfaite de la qualité des informations et des analyses qui lui permettent de prendre les décisions nécessaires.

62. Il existe cependant une possibilité de renforcer les capacités de la Mission d'exploiter et d'utiliser de manière optimale la quantité importante d'informations et de connaissances de bonne qualité dont disposent ses entités ou celles qui lui sont extérieures. L'amélioration constante de la collecte et de la gestion intégrée des données est cruciale pour son analyse, sa planification et ses prises de décision.

63. L'un des problèmes clefs de la MINUSS est le fait de recevoir une grande quantité d'informations et « d'alertes rapides », parfois contradictoires, qui peuvent être difficiles à gérer et dont le recoupement et la vérification prennent souvent du temps, d'où l'importance de trouver une solution dans le cadre du système de suivi et d'analyse. Il semblerait s'agir d'un facteur important qui influe sur la capacité de la Mission de répondre aux crises éventuelles ou en cours de manière opportune et agile, de même que certaines procédures administratives, opérationnelles ou de sécurité des Nations Unies, qui viennent s'ajouter dans certains cas au refus des autorités nationales de permettre l'accès physique à certaines zones du pays.

64. Une communication régulière avec les principales parties prenantes au niveau local constitue pour la Mission un important moyen d'améliorer sa compréhension des réalités du terrain, d'évaluer de manière fiable les risques et tendances éventuels et de renforcer ses capacités de prévision stratégique. Une collaboration étroite est indispensable à cet égard entre la force de la Mission, la police des Nations Unies et les composantes civiles comme celles participant aux affaires civiles, aux affaires politiques et aux droits humains, qui se concertent avec les populations par les voies respectives disponibles. La collecte et la gestion des données et l'intégration de l'analyse, qui sont rationalisées par le Centre d'opérations conjoint et la Cellule d'analyse conjointe de la Mission, devraient être encore améliorées pour éviter le cloisonnement de l'information. Il faudrait également pleinement exploiter les données et les connaissances provenant de tous les éléments de la Mission et d'entités fiables qui lui sont extérieures.

Intervention rapide et prévention

65. L'équipe de direction de la Mission sait qu'il importe de réagir rapidement et avec dextérité face au déclenchement ou au risque de déclenchement d'un conflit. En réponse aux signaux d'alerte rapide, l'approche générale de la Mission consiste à autoriser, en fonction de la situation, le déploiement de personnel civil et en tenue ou

à renforcer les déploiements existants, afin d'empêcher la violence d'éclater ou d'en atténuer l'effet et de protéger les civils. La prévention est essentielle mais aussi périlleuse, en particulier en cas d'absence d'alerte rapide ou d'affrontements spontanés.

66. La Mission se sert de sa présence et de son influence pour tenter de mettre fin à la violence et de protéger les civils pris dans le conflit ou qui le fuient, sans s'y immiscer directement au moyen de la force. Cette tâche peut s'avérer ardue étant donné que, dans la plupart des cas, des civils sont impliqués dans les affrontements ou il devient difficile d'établir une distinction entre les personnes participant aux heurts et les civils recherchant une protection.

67. La mobilisation simultanée au niveau politique de l'équipe de direction de la Mission, sur la base d'informations et d'analyses provenant des bureaux locaux, a permis d'appeler l'attention du Gouvernement au plus haut niveau sur la nécessité d'agir pour désamorcer les violences en cours. Sur le terrain, les rôles sont également définis pour garantir une réponse collective coordonnée. Des inquiétudes ont néanmoins été soulevées au niveau du terrain concernant le manque de directives de Djouba sur les mesures d'intervention rapide à prendre sur la base des données et des analyses communiquées. À cet égard, il est primordial d'établir une coordination étroite entre le quartier général à Djouba et les bureaux locaux, pour ce qui a trait aux interventions politiques, et d'accorder à la question une attention constante.

Liberté de circulation de la MINUSS

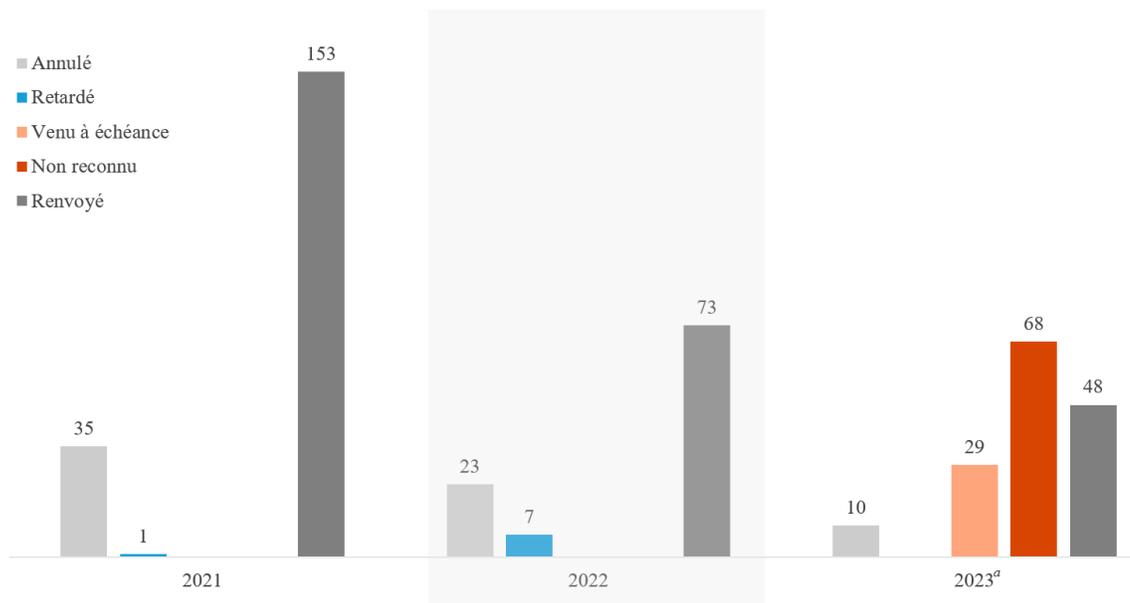
68. Un problème opérationnel important auquel se heurte encore la Mission est la restriction imposée à la circulation de son personnel militaire et autre, y compris au moment d'effectuer des patrouilles ou d'intervenir, face à des situations de crise. Le commandant de la force souligne que les restrictions à la circulation imposées par les autorités nationales ont diminué. Dans le même temps, le personnel de la Mission présent sur le terrain et les organisations humanitaires font part de leurs vives inquiétudes devant la persistance des refus d'accès liés à la protection des civils et aux indicateurs d'alerte rapide. En Équatoria-Central, par exemple, la Mission a signalé qu'elle rencontrait constamment des restrictions excessives, en cas d'alerte rapide, selon les indicateurs, ce qui retardait considérablement son intervention.

69. Alors que les forces de la MINUSS sont seulement tenues d'aviser les autorités de leurs plans de déplacement, la notification est devenue dans la pratique une procédure « d'autorisation » qui est souvent appliquée pour refuser ou restreindre l'accès à certaines zones. Ces refus, qui durent parfois jusqu'à trois mois, sont souvent justifiés par des considérations de sécurité concernant le personnel de la MINUSS. Dans de nombreux cas, les refus d'accès semblent être liés à des opérations de sécurité en cours menées par les forces de sécurité. On craint également que les restrictions d'accès soient en rapport avec les violations des droits humains commises par les forces de sécurité gouvernementales.

70. La récente tendance à la hausse des refus d'accès a été attribuée au souhait de la Mission d'accéder à certaines nouvelles zones, y compris à de nouvelles « zones sensibles » dans les régions touchées par le conflit au Soudan. Un examen des données relatives aux refus d'accès de la Mission ces trois dernières années révèle une augmentation importante des notifications d'accès « non reconnues » par le Gouvernement en 2023, touchant particulièrement des zones sensibles comme l'Équatoria-Central (voir fig. III).

71. Bien que le nombre de refus d'accès semble avoir globalement diminué en 2022, il s'agit toujours d'un problème opérationnel important qui pourrait s'aggraver pendant l'année à venir, tandis que le pays entre dans la période cruciale des élections.

Figure III
Statut de refus d'accès, par année (1^{er} janvier 2021-20 novembre 2023)



^a Les données de 2023 portent sur la période du 1^{er} janvier 2021 au 20 novembre 2023.

Source : MINUSS

Figure IV
Refus d'accès, par acteur (1^{er} janvier 2021-20 novembre 2023)



^a Les données de 2023 reflètent la période du 1^{er} janvier 2021 au 20 novembre 2023. En 2023, cinq refus d'accès n'ayant été attribués à aucune partie au 20 novembre figurent à la rubrique « indéterminé ».

Source : MINUSS

Évaluation de l'effet

72. L'évaluation de l'effet des activités de protection des civils est un domaine capital dans lequel la MINUSS doit investir davantage tandis qu'elle s'emploie à étendre sa portée dans le pays. Il faudrait accélérer la mise en place du Système complet de planification et d'évaluation de la performance. Il est destiné à aider la Mission à planifier et à évaluer son incidence, notamment en ce qui concerne les activités de protection des civils, et à veiller à ce que toutes les interventions en matière de protection des civils soient conformes à la résolution 2677 (2023).

73. Depuis 2019, des enquêtes de perception annuelles ont été menées par des consultants externes afin d'évaluer les attitudes et les perceptions de la population sud-soudanaise à l'égard du rôle de la MINUSS. Elles révèlent des perceptions positives quant au rôle de la Mission dans l'édification d'une paix durable. Sa présence et ses activités sont perçues comme concourant de manière positive à la sécurité des femmes, et des améliorations sont signalées concernant son rôle dans la prévention, l'atténuation et le règlement des conflits intercommunautaires. Des réunions régulières et structurées tenues avec des représentants d'organisations de la société civile pourraient servir à évaluer plus efficacement son incidence.

74. Les entités des Nations Unies, les organisations non gouvernementales et la société civile sud-soudanaise ont fait part d'expériences positives dans l'ensemble concernant l'exécution par la Mission de son mandat de protection des civils, y compris son appui étendu en matière de protection physique des travailleurs et des biens humanitaires, ainsi que sa mobilisation concernant l'évacuation des acteurs humanitaires dans les zones de conflit.

Communication stratégique

75. La Mission communique des messages fermes, axés sur la protection des civils à l'aide de divers médias, dont la Radio Miraya qui est populaire et les médias sociaux. Si la radio est très utile dans un pays comme le Soudan du Sud et si les médias sociaux sont efficaces en zone urbaine, la couverture radiophonique parcellaire dans certaines parties du pays et la pénétration limitée d'Internet hors des centres urbains devraient inciter la Mission à mettre en place des voies de diffusion supplémentaires et novatrices. Certaines peuvent être reliées aux activités qu'elle mène au niveau local pour fournir un contenu adapté à la communauté.

76. Il a été noté que les assistants de la Mission chargés de la liaison avec la population locale, en particulier les femmes, constituaient un atout inestimable au niveau de la plupart des contacts entre les composantes militaire et civile et les populations.

77. Plus généralement, il importe que la Mission élabore des stratégies visant à mieux communiquer ses responsabilités en matière de protection des civils ainsi que ses réalisations et les problèmes auxquels elle se heurte sur le plan de la prévention de la violence et de la gestion des crises, ce qui pourrait aider à gérer les attentes.

Coordination

Coordination à l'échelle de l'Organisation

78. Tout porte à croire que le niveau d'intégration des Nations Unies pour ce qui est de la protection des civils au Soudan du Sud a continué de s'améliorer. Comme susmentionné, il existe une grande complémentarité entre les activités de Mission liées au renforcement des capacités et l'action menée par l'équipe de pays des Nations

Unies. La Mission constitue une forte présence sur les plans politique et de la sécurité qui profite à l'ensemble des organismes des Nations Unies, dont les opérations, les réseaux et la base de connaissances étendus sont pour elle des atouts majeurs.

79. Il est néanmoins possible d'améliorer la cohérence à l'échelle des Nations Unies, notamment en ce qui concerne les mécanismes de coordination, les systèmes de gestion de l'information et l'élaboration et l'exécution de projets. Il existe de multiples stratégies de protection basées sur les mandats respectifs des entités des Nations Unies et des systèmes de données d'information qui, au moyen du resserrement de la coordination et de la collaboration, pourraient grandement améliorer la communication de l'information et la protection des civils, en particulier dans des domaines tels que la violence sexuelle et fondée sur le genre.

80. Le fonds d'affectation spéciale pluripartenaire pour la réconciliation, la stabilisation et la résilience au Soudan du Sud a contribué au renforcement des interventions intégrées du système des Nations Unies. Le fait d'en coordonner plus étroitement l'utilisation avec d'autres mécanismes de financement conduits par l'ONU permettrait d'en améliorer l'effet. L'équipe de pays des Nations Unies peut jouer un rôle essentiel dans le renforcement de la cohérence et de la coopération entre les mécanismes de financement régis par les Nations Unies.

81. Les tribunaux itinérants et divers projets de renforcement des capacités et de formation dans le domaine de l'état de droit et du secteur de la sécurité mis en place par la MINUSS et le PNUD sont des interventions vitales qui pourraient être plus percutantes si l'on introduisait une meilleure coordination et collaboration. Si la coordination globale au niveau du terrain entre la MINUSS et d'autres entités des Nations Unies est soulignée comme étant positive, pour ce qui est de la protection des civils, la MINUSS devrait s'employer à renforcer la cohérence, la coordination et la complémentarité au niveau du système des Nations Unies, tout en étant consciente des responsabilités, principes et avantages comparatifs concernant les mandats respectifs de chaque entité.

Coordination avec des entités non onusiennes

82. Les organisations humanitaires ont souligné que le renforcement de la coordination et le changement de l'état d'esprit au sein de la Mission avaient concouru à améliorer l'échange d'informations et la collaboration avec les organisations non gouvernementales et les acteurs de la société civile. Les mécanismes de coordination humanitaire pourraient être mieux reliés aux mécanismes ou interventions de protection des civils de la Mission.

83. Les organisations non gouvernementales et la société civile sud-soudanaises soulignent qu'au moyen d'une coopération plus étroite et d'une meilleure communication et transparence, elles pourraient concourir davantage aux interventions de la MINUSS sur le plan de la protection des civils, notamment en ce qui concerne l'action de paix et de réconciliation au niveau local et l'appui au renforcement des capacités du Gouvernement.

Dimensions régionales

84. La Commission mixte de suivi et d'évaluation reconstituée et le Mécanisme de surveillance du cessez-le-feu et du suivi de l'application des dispositions transitoires de sécurité, sous les auspices de l'Autorité intergouvernementale pour le développement ont continué, malgré les limitations en ressources, de transmettre des connaissances et d'assurer un suivi constant des progrès accomplis dans le cadre de l'Accord revitalisé. Leur analyse détaillée appuie également la concertation politique

de l'Union africaine avec le Gouvernement sud-soudanais, la MINUSS et d'autres acteurs internationaux, notamment pour ce qui est de la protection des civils.

85. Les initiatives de collaboration menées par le Bureau de l'Envoyée spéciale du Secrétaire général pour la Corne de l'Afrique afin de répondre aux préoccupations communes en matière de climat, de paix et de sécurité sont utiles pour le Soudan du Sud, compte tenu de l'effet qu'ont les changements climatiques sur la protection des civils dans le pays. Ces initiatives, notamment le mécanisme de sécurité climatique, présentent une occasion fondamentale pour le pays de tirer parti des plateformes régionales et sous-régionales et de faire partie de solutions intégrées afin de remédier aux problèmes de protection accentués par les changements climatiques.

86. La situation du grand nombre de réfugiés sud-soudanais dans les pays voisins est une question qui mérite une attention particulière, du point de vue tant de leur éventuel retour que de leur droit de participer aux élections de 2024.

Conclusions et recommandations

Observations finales

87. La Mission des Nations Unies au Soudan du Sud témoigne de l'importance de la protection des civils en tant que fonction vitale du maintien de la paix. Pendant la décennie écoulée, la Mission a sauvé la vie de milliers de civils et protégé l'intégrité physique de milliers d'autres. La perception publique de la MINUSS et de son équipe de direction au Soudan du Sud et parmi les acteurs internationaux est positive. Les relations avec le Gouvernement se sont nettement améliorées ces dernières années. En accomplissant la tâche délicate de protéger les civils dans un contexte de violence variable, la MINUSS n'a pas été entraînée dans un conflit direct avec l'une ou l'autre des parties en présence et n'a pas compromis son impartialité. Elle reste une mission de maintien de la paix très pertinente.

88. En même temps, il est préoccupant de constater que dix ans après les violences généralisées qui ont conduit à la réorientation du mandat de la Mission vers la protection des civils, le problème des personnes déplacées est loin d'être réglé et des préoccupations importantes sur le plan de la protection des civils subsistent, touchant de manière disproportionnée les femmes et les enfants. Le Soudan du Sud, dont la population est estimée à un peu plus de 11 millions d'habitants, compte 2,3 millions de personnes déplacées, tandis que 2,4 millions de personnes sont devenues des réfugiés. Cela soulève de graves questions quant à l'évolution future du problème et au fait de savoir quels seront ces chiffres dans 5 ou 10 ans. Il est donc impératif que des mesures fermes soient prises pour trouver des solutions durables à la situation des personnes déplacées ou, pour le moins, en réduire considérablement l'ampleur. Cela requiert l'attention urgente de toutes les parties concernées et en premier lieu du Gouvernement sud-soudanais, ainsi qu'une planification à moyen et long terme du système des Nations Unies.

89. Le point de départ essentiel de règlement du problème est la recherche d'une solution durable aux problèmes politiques du pays, qui se trouve entre les mains des dirigeants et des principaux acteurs politiques. L'aboutissement de la transition politique par l'application de l'Accord revitalisé de 2018 et le règlement des questions en suspens concernant les groupes non signataires ou réfractaires sont donc les tâches primordiales que le pays doit accomplir et que la communauté internationale doit mener, en augmentant considérablement son degré de mobilisation et son appui sur tous les fronts. L'attention portée par la communauté internationale au Soudan du Sud semble avoir diminué en partie à cause d'autres crises majeures ayant éclaté ailleurs. Il est crucial de revitaliser l'attachement et l'encouragement de la communauté

internationale au Soudan du Sud. Si le Conseil de sécurité s'exprime d'une seule voix et prodigue de vifs encouragements, cela aurait un effet considérable en cette époque charnière pour le Soudan du Sud.

90. L'achèvement de l'unification des forces, le développement de la Police nationale sud-soudanaise en tant qu'institution fiable, professionnelle et responsable et le renforcement du système judiciaire revêtent une importance primordiale pour la protection des civils. Il est capital de progresser considérablement à cet égard pendant que la MINUSS est encore dans le pays afin de veiller à ce qu'elle se retire éventuellement à l'issue de la mise en place de capacités nationales adéquates de protection des civils. Il faudrait éviter un départ précipité qui mette en péril les acquis obtenus sur le plan de la protection.

91. D'ici là, la MINUSS doit continuer de renforcer ses activités de protection des civils. Parallèlement à son rôle politique, elle devra accroître son profil concernant le degré de protection des civils, à la fois en élargissant sa couverture géographique dans le pays et en étoffant sa participation le long des trois volets d'action de protection, décrits dans sa stratégie de protection des civils. Le fait de renforcer la capacité du Gouvernement de protéger les civils, en étroite collaboration avec les entités tant des Nations Unies qu'extérieures à l'Organisation, chargées du développement, est un élément clef de cet effort.

92. Dans l'exécution de son mandat robuste de protection des civils, la MINUSS doit agir de manière active et dynamique, quelle que soit la source de la menace pesant sur les civils. En même temps, elle opère sur le territoire d'un État souverain, dont le Gouvernement, malgré son manque d'unité et de cohésion, est responsable au premier chef de la protection des civils. C'est peut-être là l'aspect le plus périlleux de l'exécution, par la Mission, de son mandat de protection des civils. Elle se doit de s'acquitter du mandat robuste que lui a confié le Conseil, tout en respectant la primauté de l'État dans la protection de ses citoyens et tout en s'efforçant de renforcer les capacités et la responsabilité des autorités en matière de protection.

93. Cette réalité, associée à la nature fortement directive de son nouveau mandat, tend à créer une disparité entre les attentes du public (y compris international) sur ce que la MINUSS peut accomplir et ses capacités réelles (et ses limites) en tant qu'opération de maintien de la paix. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les solutions à long terme aux causes profondes et systémiques des vulnérabilités auxquelles les civils sont exposés. À cet égard, la Mission a un rôle important à jouer concernant l'approche intégrée (l'action triple) à mener et la planification plus large de la transition par les Nations Unies, notamment en facilitant l'appui au retour des civils. La solution dépend une fois de plus de l'aptitude du Gouvernement à renforcer ses capacités et le respect par les institutions étatiques du principe de responsabilité dans les meilleurs délais, avec l'appui de la communauté internationale. Il n'existe pas de raccourci.

94. Les bonnes pratiques de la Mission, les besoins en capacités et les domaines critiques de l'action de protection des civils nécessitant une amélioration ont été évoqués plus haut, ainsi qu'un certain nombre de mesures suggérées pour agir. On trouvera ci-après les principales recommandations visant à améliorer l'efficacité de l'action menée par la Mission sur le plan de la protection des civils, sur la base de l'examen mené par l'Expert indépendant, qui ne sont en aucun cas exhaustives.

Recommandations

Action politique

95. Alors que le Soudan du Sud entre dans une phase critique de sa transition politique, après avoir accusé d'importants retards dans l'application de l'Accord revitalisé, notamment sur le plan de l'unification des forces de sécurité, qui ont d'importantes conséquences en matière de protection des civils, la MINUSS, l'équipe de direction de l'ONU, les acteurs régionaux et la communauté internationale devraient grandement accroître leur mobilisation auprès du Gouvernement et des principaux acteurs politiques, afin d'encourager l'achèvement du processus de transition politique et de traiter les questions en suspens ayant trait aux groupes non signataires ou réfractaires.

96. Les mesures visant à permettre et à encourager des solutions durables, basées sur le retour volontaire des personnes déplacées et des réfugiés sud-soudanais dans leurs lieux d'origine (voire leur réinstallation le cas échéant) tout en bénéficiant d'une sécurité et de la fourniture de services de base devraient être prioritaires dans le cadre de la concertation et de la collaboration avec le Gouvernement. Les retours volontaires pourraient être planifiés et échelonnés, en commençant par les populations qui peuvent immédiatement commencer à rentrer chez elles ou à se réinstaller ailleurs. Le déploiement de la police et de la force de la MINUSS pourrait être harmonisé plus étroitement avec ces efforts, afin d'instaurer la confiance parmi les civils rentrant chez eux. La détermination du Gouvernement de collaborer étroitement avec la MINUSS et d'autres partenaires dans le cadre d'un tel effort sera essentiel.

Exécution du mandat

97. La MINUSS devrait intensifier la réorientation en cours, passant d'un dispositif antérieur de déploiement de protection essentiellement statique vers une plus grande mobilité et extension de sa visibilité et de sa présence dans le pays. L'accent devrait être mis sur une intervention rapide pouvant nécessiter une action vigoureuse afin de prévenir et d'atténuer l'éruption de violence, appuyant le retour des personnes déplacées, ainsi que sur le rétablissement de la paix et la consolidation de la paix.

98. Le personnel de la Mission, toutes composantes confondues, doit s'adapter pleinement à cette réorientation. L'état d'esprit et les perspectives du personnel civil et en tenue de la MINUSS doivent refléter un attachement à protéger les civils en danger imminent de violence et une volonté d'entreprendre des missions ardues et d'affirmer la prépondérance de la sécurité, si nécessaire. La préparation de cet état d'esprit implique également le respect de strictes normes de conduite, notamment pour ce qui est des relations avec les civils et de leur protection, en particulier les femmes, les enfants et les autres personnes vulnérables.

99. La Mission doit intensifier sa mobilisation au niveau local sur les plans du rétablissement de la paix, de la réconciliation et de l'autonomisation des populations, en établissant des réseaux et des partenariats plus larges et plus solides dans tout le pays, en particulier avec les acteurs de la société civile, et en renforçant sa coopération avec d'autres entités des Nations Unies ou extérieures au système des Nations Unies dans ce domaine d'activité.

100. Au fur et à mesure que la MINUSS étend sa mobilisation dans le pays, elle doit bénéficier de la présence constante d'une mission intégrée, composée de personnel tant civil qu'en tenue. Il conviendrait d'améliorer les compétences

linguistiques et la sensibilisation aux cultures et d'en faire davantage pour recruter un plus grand nombre d'arabophones, notamment parmi la police des Nations Unies.

101. Il faudrait accorder la priorité au recrutement d'un plus grand nombre d'assistants linguistiques et d'assistants chargés de liaison avec la population locale. L'on sait qu'ils jouent un rôle très appréciable dans les activités de la Mission, et l'utilité de leur rôle peut s'accroître au fur et à mesure que MINUSS étend sa présence et sa mobilisation auprès des communautés.

102. La MINUSS doit être stratégiquement bien positionnée sur les plans politique et de la sécurité, pendant la période qui pourrait être turbulente avant, pendant et suivant les élections prévues en 2024, à la fois en ce qui concerne sa propre protection du dispositif civil et l'appui qu'elle doit apporter aux acteurs nationaux. La promotion d'un espace civique ouvert et le maintien d'une participation inclusive aux élections, en particulier des jeunes, des femmes, des personnes déplacées et des personnes de retour au pays sont des éléments cruciaux des objectifs stratégiques de la Mission.

103. Pour mieux répondre aux besoins de protection des femmes et des filles, la MINUSS doit renforcer sa volonté de prévenir et d'atténuer le risque de violence sexuelle et fondée sur le genre, notamment mettre en place un système régulier de patrouilles de protection qui accompagnent les femmes et les filles dans les camps de déplacés et assurer la protection des sites civils pendant les activités quotidiennes de subsistance, telles que la collecte de bois de chauffage. L'unité de protection des femmes, la police des Nations Unies, le groupe de travail sur la violence sexuelle et fondée sur le genre et le sous-groupe sur la violence fondée sur le genre peuvent fournir une direction coordonnée.

Liberté de circulation

104. La Mission et le Siège de l'ONU doivent mobiliser le Gouvernement soudanais de manière plus active au plus haut niveau afin de régler les problèmes ayant trait à la liberté de circulation de la Mission qui, malgré des améliorations, continuent d'entraver sa mobilité dans le cadre de la protection des civils, une question qui risque de présenter davantage de difficultés avec l'augmentation des déplacements qu'exige l'extension du déploiement de la Mission.

Coordination

105. Si le degré de coordination à l'échelle des Nations Unies au Soudan du Sud est généralement positif, il faudra déployer des efforts constants pour en renforcer la cohérence, notamment en ce qui concerne l'élaboration d'une approche intégrée à la protection des civils à l'échelle de l'Organisation, de mécanismes de coordination, de systèmes de gestion de l'information et de l'élaboration et de l'exécution de projets. Il faut s'efforcer principalement d'éviter le chevauchement des initiatives.

Mesurer l'effet

106. La Mission a besoin d'un système complet et fiable pour évaluer l'effet de ses activités de protection des civils, allant au-delà des enquêtes de perception utiles, menées à l'extérieur. Il faudrait accélérer les travaux en cours, menés en coopération avec le Siège de l'ONU, pour faire avancer la mise en place du Système complet de planification et d'évaluation de la performance.

Solutions durables

107. L'activité de renforcement des capacités de la Mission doit être étroitement associée à celle de l'équipe de pays et ancrée dans une approche cohérente à l'approche intégrée (la triple action) menée à l'échelle de l'Organisation, qui vise à trouver des solutions durables aux causes latentes des menaces ou des dangers pesant sur les civils. Le système des Nations Unies doit, sans tarder, élaborer ses préparatifs stratégiques à long terme pour appuyer des solutions durables pendant la période consécutive à la présence de la MINUSS. La stratégie de transition intégrée des Nations Unies, définie conjointement par son équipe de direction, constitue la voie appropriée pour fournir un appui cohérent du système des Nations Unies en matière de protection des civils, afin de permettre l'autosuffisance à long terme du pays.

Portée du mandat et questions relatives aux capacités et aux moyens

108. La MINUSS doit continuer d'améliorer ses performances dans l'application de son robuste mandat par la voie de l'utilisation de ses capacités et de ses moyens actuels en redéfinissant notamment ses priorités, en adaptant son organisation interne et en réaffectant son personnel, tout en continuant de répertorier les problèmes de capacité qui pourraient surgir au fur et à mesure qu'elle étend sa mobilité et son déploiement.

109. Dans le même temps, il convient d'examiner attentivement les besoins actuels en moyens supplémentaires de la Mission. L'extension de sa mobilité et de sa présence, tandis que le pays entre dans une période électorale critique, est une entreprise majeure. La Mission aura besoin d'une capacité militaire supplémentaire, dans la limite de l'effectif autorisé, de véhicules et d'autre matériel visant à améliorer sa capacité d'intervention en cas de crise et sa mobilité régulière dans le pays.

110. Il convient également d'envisager de simplifier le mandat actuel de la MINUSS sans en réduire la robustesse ni la nécessité d'un dispositif plus préventif, en définissant les paramètres généraux des tâches à accomplir et en laissant une marge de manœuvre suffisante sur le plan de la mise en œuvre par le Secrétaire général et son représentant spécial.